

LA 'DEUDA ODIOSA': BÚSQUEDA LEGAL PARA ZANJAR LA DEUDA EXTERNA

Malcolm Seymour. Red del Tercer Mundo. 18 de marzo del 2003

Desde bastante antes del comienzo de la campaña del Jubileo 2000, los activistas cuestionan la expresión "alivio de la deuda". ¿Acaso "alivio" es realmente la palabra que estamos buscando?

Uno de los problemas con los programas de "alivio", como la Iniciativa del Banco Mundial para los Países Pobres Altamente Endeudados, es que presuponen que los pueblos del mundo en desarrollo deben dinero en primer lugar. Pensándolo de ese modo, el alivio de la deuda parece una muestra de piedad, un favor prestado por el compasivo Norte al atormentado Sur. Esta es una perspectiva que conviene a los prestadores, que pueden arreglar todo con paquetes de ayuda –parches- siempre y cuando los demás estén convencidos de que cualquier monto de "alivio de la deuda" es un ejercicio de generosidad.

Frustrados por este paradigma, varios analistas se han volcado hacia el derecho internacional en busca de una respuesta más definitiva a la crisis por deuda del Sur. Han desenterrado una reliquia de ley internacional llamada la "doctrina de las deudas odiosas".

La premisa base esta teoría es que ningún país, ni su gente, debería verse obligado a pagar deudas en las cuales haya incurrido sin su propio consentimiento y contra sus intereses. La doctrina de la deuda odiosa, si se reflota como norma legal, tendría consecuencias económicas radicales en países como República Democrática de Congo, Nicaragua, Sudáfrica y Filipinas, donde el dictador de turno saqueó el tesoro nacional para cubrir sus hábitos de consumo o suspender los derechos civiles.

Pero lo más importante es que la doctrina de la deuda odiosa podría cambiar la perspectiva de las discusiones sobre la deuda: se podría abandonar la idea de los fondos de socorro que dependen de la generosidad de Occidente porque se instauraría la noción de imperativo moral y legal. Los argumentos acerca de la ilegitimidad hacen que la responsabilidad de la crisis por deuda vuelva a su lugar de origen, es decir, a los países acreedores, tan codiciosos o tan focalizados en necesidades geopolíticas (como la Guerra Fría) que prestaron dinero a autócratas corruptos.

Así que, ¿cuál es el problema? ¿Por qué simplemente no entra en vigor la doctrina de la deuda odiosa? La doctrina pertenece a un oscuro cuerpo de teoría conocido por los abogados como "derecho consuetudinario internacional". Los principios de tal derecho no están codificados explícitamente en acuerdos internacionales, pero reflejan argumentos o ideas que se usaron como base para dichos acuerdos. Así, los tribunales pueden ser selectivos a la hora de aplicar el derecho consuetudinario –no está registrado en ningún lado y se puede elegir si, finalmente, uno lo aplica o no.

La doctrina de la deuda odiosa surgió hacia fines del siglo XIX, cuando Estados Unidos adquirió Cuba como protectorado, luego de imponerse en la guerra hispanoamericana. El Tratado de París, firmado al final de la guerra para resolver las disputas entre Estados Unidos y España, anuló todas las deudas adquiridas por el gobierno de Cuba con España. Esta cláusula se estableció porque Estados Unidos alegó que los préstamos habían servido para financiar a dictadores que defendieron el imperialismo español suprimiendo los movimientos populares a favor de la soberanía cubana.

Luego de su surgimiento durante las negociaciones entre Estados Unidos y España, la doctrina de la deuda odiosa volvió a salir a la superficie varias veces durante las décadas siguientes. Los bolcheviques la invocaron para repudiar las deudas adquiridas por el régimen zarista y Costa Rica la utilizó como argumento cuando se negó a pagar los préstamos de bancos británicos a Federico Tinoco.

El ex presidente y Juez de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, William Howard Taft, fue quien dio el fallo del caso conocido como Gran Bretaña versus Costa Rica. Según su razonamiento, los préstamos fueron ilegítimos porque "el banco sabía que el dinero sería utilizado por el presidente que se jubilaba ... para su manutención personal luego de refugiarse en un país extranjero".

La mayor aceptación de esta doctrina se produjo a fines de la década de los 20 del siglo pasado, cuando eminentes legalistas como Alexander Sack y Ernst Feilchenfeld propusieron darle viabilidad como norma legal internacional. Pero en los 70 años que siguieron, la doctrina de la deuda odiosa experimentó un debilitamiento en su importancia legal y su visibilidad pública. En los últimos 10 años, los expertos contemporáneos en derecho de Canadá y Estados Unidos han reflatado la doctrina para tratar de resolver el problema de la deuda en el Sur.

Activistas como Michael Kremer y Patricia Adams se han ocupado de volver a poner la deuda odiosa sobre la mesa de discusiones. La mayoría de estos analistas promueven la creación de una nueva agencia mundial de arbitraje de la deuda, que se encargue de evaluar la sustentabilidad y la legitimidad de los préstamos internacionales. El equipo designado debería evaluar la legalidad de préstamos otorgados en el pasado y actuar como guardia para préstamos futuros, certificando que el gobierno del caso no es odioso y permitiéndole pedir créditos.

Si bien la conformación y funciones del equipo varían, todos los que hablan de la deuda odiosa parecen estar de acuerdo al menos en un punto: el criterio de "odioso", aplicable sólo a los préstamos antidemocráticos y contrarios al interés público, es el adecuado. Kremer, en un ensayo publicado hace poco en forma conjunta con Seema Jayachandran para el Brookings Institute, examina la factibilidad de varias alternativas menos estrictas, pero no ofrece ninguna razón para preferirlas.

El criterio de "odioso" constituiría una mejora del actual marco de alivio de la deuda, pero es probable que no sea el más justo para determinar la legitimidad de los préstamos. Una propuesta más justa sería que todos los préstamos aceptados sin el consentimiento público (es decir, con aprobación legislativa) se consideraran ilegítimos. Este es un criterio más amplio que el de la doctrina de la deuda odiosa, ya que impone sólo una de las dos condiciones.

El componente de "interés nacional" del criterio de "odioso" plantea una serie de problemas morales y prácticos. El principal problema es el paternalismo – este criterio obliga a que un reducido equipo de jueces internacionales decidan cuáles son los intereses de un país. Los pobladores de ese país pueden no llegar a tener jamás la posibilidad de explicitar sus intereses.

Esto es particularmente preocupante porque las interpretaciones de qué es lo que constituye un "interés nacional" son necesariamente subjetivas e incluso dentro de un país determinado podrían variar en forma considerable según la posición social y económica. Establecer un criterio tan vago daría lugar a abusos por parte del equipo de arbitraje, lo cual llevaría a cuestionar su propia legitimidad.

Según la legislación de Estados Unidos sobre deuda, hay un factor que se repite: lo que se requiere es un verdadero consenso. Si tus padres mueren insolventes, tú no asumes su deuda a menos que lo desees.

Cuando una empresa se endeuda, los inversores que no son empleados nunca pierden más de lo que deciden poner. De hecho, los inversores tienen el derecho de mandar a juicio a los administradores de la compañía en la cual han invertido si es que pueden demostrar que hubo un mal manejo de las finanzas. Los representantes electos aprueban todos los préstamos del gobierno de Estados Unidos y los ciudadanos tienen el derecho de mandarlos a juicio personalmente si malgastan impuestos sobre gastos que no responden a los intereses del país.

Ha llegado la hora de que los pueblos del Sur sean beneficiarios de las mismas protecciones que la población de Estados Unidos. Además de establecer dichas medidas de protección, habría que repudiar y cancelar las "deudas" que son ilegítimas según el criterio de consentimiento informado.